



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Martina Lachmanna a JUDr. Jaromíra Klepše v právní věci

žalobce: **Ekoservis Ralsko s.r.o.**, IČO: 27327451
sídlem V Lukách 95, Mimoň

zastoupeného JUDr. Petrem Doušou, advokátem
sídlem Na Kozině 1438, Mladá Boleslav

proti

žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 9. 2015, čj. 64489/ENV/15 979/540/15

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále též „žalovaný“) ze dne 25. 9. 2015, čj. 64489/ENV/15 979/540/15 (dále též „**Napadené rozhodnutí**“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil

Shodu s prvopisem potvrzuje SŠ.

rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Liberec (dále jen „**správní orgán prvního stupně**“) ze dne 30. 6. 2015, čj. ČIŽP/51/OOH/SR01/1307194.023/15/LDH (dále jen „**Prvostupňové rozhodnutí**“).

2. Prvostupňovým rozhodnutím **správní orgán prvního stupně** uložil žalobci pokutu ve výši 350 000 Kč za správní delikt podle § 16 odst. 1 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., kontrolního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**kontrolní řád**“), jehož se žalobce dopustil porušením povinnosti uložené stanovené v § 10 odst. 2 kontrolního řádu tím, že nevytvořil podmínky pro výkon kontroly, neumožnil kontrolujícím výkon jejich oprávnění a neposkytl potřebnou součinnost, když přes opakované výzvy nepředložil v termínu do 5. 3. 2013 ke kontrole prováděné Krajským úřadem Libereckého kraje všechny požadované doklady a informace související s nakládáním s odpady, např. přehled dodavatelů, kteří neuhradili poplatky za ukládání odpadů na skládku odpadů S-OO3 Svěbořice provozovanou žalobcem za období od 1. 12. 2008 do 30. 11. 2012, informaci o množství odpadů uložených na skládku městem Ralsko a datum odeslání těchto poplatků.
3. Žalovaný Napadeným rozhodnutím odvolání žalobce proti Prvostupňovému rozhodnutí zamítl a Prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II. Rozhodnutí žalovaného (napadené rozhodnutí)

4. Žalovaný v odůvodnění Napadeného rozhodnutí rekapituloval předchozí průběh řízení, shrnul závěry uvedené v Prvostupňovém rozhodnutí a sumarizoval námitky, které žalobce v odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí vznesl.
5. Žalovaný uvedl, že Krajský úřad Libereckého kraje (dále jen „**krajský úřad**“) dopisy čj. KULK 74087/2012 ze dne 28. 11. 2012, čj. KULK 4628/2013 ze dne 1. 2. 2013 a čj. KULK 9051/2013 ze dne 8. 2. 2013 žalobce vyzval k předložení dokladů ke kontrole placení poplatků. V uvedených dopisech a v přípisu čj. KULK 11344/2013 ze dne 18. 2. 2013 krajský úřad podle žalovaného jasně specifikoval, které údaje požaduje nejpozději do 14 dnů od doručení této písemnosti předložit. Písemnost byla žalobci doručena dne 19. 2. 2013, žalobce tedy měl podle žalovaného požadované podklady krajskému úřadu doložit do 5. 3. 2013. Žalovaný shrnul, že z požadovaných informací a dokladů žalobce krajskému úřadu poskytl (i.) průběžnou evidenci nakládání s odpady od 1. 1. 2012 do 30. 11. 2012, (ii.) výpočet základní a rizikové složky poplatku od 1. 12. 2008 do 30. 11. 2012 dle množství uložených odpadů na skládku a (iii.) průběžnou evidenci nakládání s odpady od 1. 12. 2008 do 31. 12. 2011. Současně žalobce podle žalovaného krajskému úřadu neposkytl
(i.) přehled dodavatelů odpadů, kteří neuhradili poplatky za období od 1. 12. 2008 do 31. 10. 2012 včetně kopií neuhrazených faktur: název subjektu, IČ, kat. č. odpadu, datum uložení na skládku, množství odpadu, poplatek, č. faktury (požadavek krajského úřadu v oznámení o provedení kontroly ze dne 28. 11. 2012 – tabulka 2, výzva krajského úřadu ze dne 1. 2. 2013),
(ii.) množství odpadu uložených na skládku městem Ralsko (požadavek krajského úřadu v oznámení o provedení kontroly ze dne 28. 11. 2012 – tabulka 1, výzva krajského úřadu ze dne 1. 2. 2013),
(iii.) výši vybraných poplatků (výzva krajského úřadu ze dne 1. 2. 2013),

Shodu s prvopisem potvrzuje SŠ.

- (iv.) výši poplatků zaslaných městu Ralsko a datum odeslání těchto poplatků (výzva krajského úřadu ze dne 1. 2. 2013).
6. Žalovaný uvedl, že tyto údaje získal krajský úřad od města Ralsko (dopis ze dne 8. 2. 2013), žalobce však krajskému úřadu nesdělil, ke kterým odpadům se odevzdané poplatky váží (výzva krajského úřadu ze dne 8. 2. 2013).
 7. Žalovaný v návaznosti na uvedené závěry konstatoval, že žalobce krajskému úřadu všechny požadované doklady do 5. 3. 2013 nedoložil.
 8. Žalovaný předeslal, že nejprve posuzoval, zda s účinností kontrolního řádu nezanikla trestnost správního deliktu. K tomu uvedl, že v době posuzovaného jednání byl účinný zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění do 30. 4. 2014 (dále jen „**zákon o odpadech**“), přičemž žalobce podle žalovaného prokazatelně porušil ustanovení § 20 písm. g) tohoto zákona, podle kterého provozovatel zařízení k odstraňování odpadů je povinen kontrolním orgánům na vyžádání předložit dokumentaci a poskytnout pravdivé a úplné informace související s nakládáním s odpady. Porušením této povinnosti se žalobce podle žalovaného dopustil spáchání správního deliktu dle § 66 odst. 2 písmena c) tohoto zákona. Zákonem č. 64/2014 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím kontrolního řádu (dále jen „**zákon č. 64/2014 Sb.**“), bylo podle žalovaného ustanovení § 20 písmena g) zákona o odpadech zrušeno, povinnost stanovená tímto ustanovením však byla převedena ze zákona do kontrolního řádu. Jednání žalobce proto dle žalovaného i nadále zůstává protiprávní, pouze jeho skutková podstata byla nově přenesena do ustanovení § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Skutková podstata správního deliktu, jehož se žalobce dopustil, se tedy dle žalovaného v právním řádu nachází v materiálně nezměněné podobě, pouze v jiném právním předpisu, pokutu proto je možno uložit. Žalovaný konstatoval, že podle ustanovení § 16 odst. 2 kontrolního řádu je pro správní delikt, spočívající v neplnění povinností daných § 10 odst. 2 kontrolního řádu, stanovena sazba do 500 000 Kč. Podle předchozí právní úpravy, tj. zákona o odpadech, ve znění účinném do 30. 4. 2014, bylo podle § 66 odst. 2 písmena c) možno za projednávaný správní delikt uložit pokutu až do výše 1 000 000 Kč. Nová právní úprava je tedy pro žalobce podle žalovaného příznivější. Správní orgán prvního stupně tedy podle žalovaného postupoval správně, když pokutu uložil podle aktuálně platného sankčního ustanovení § 16 odst. 2 kontrolního řádu.
 9. K námitce žalobce, že zpětvzetím návrhu města Ralsko a uzavřením dohody odpadl důvod pro vedení řízení o pokutě, žalovaný uvedl, že se jedná o dvě různá správní řízení. Poukázal na řízení vedené krajským úřadem o uložení poplatkové povinnosti, kdy město Ralsko dalo krajskému úřadu v souladu s § 46 odst. 2 zákona o odpadech návrh, aby krajský úřad uložil odvolateli povinnost zaplatit poplatky za ukládání odpadu na skládku. Krajský úřad pro zjištění stavu věci zahájil u žalobce kontrolu placení poplatků podle § 46 odst. 5 zákona o odpadech. Žalobce k této kontrole krajskému úřadu podle žalovaného nedoložil požadované podklady. Město Ralsko pak podle žalovaného uzavřelo s žalobcem dohodu a vzalo dne 17. 2. 2014 zpět návrh na uložení povinnosti zaplatit poplatky. Krajský úřad pak byl podle žalovaného nucen správní řízení o uložení poplatkové povinnosti zastavit. Žalovaný však zdůraznil, že řízení vedené inspekcí o pokutě za nedoložení podkladů při kontrole, které zahájila inspekce na podnět krajského úřadu, není řízením o žádosti (návrhu), ale řízením zahájeným *ex officio* (z moci úřední), které nebylo zahájeno na návrh města Ralsko.

- Žalovaný přisvědčil správnímu orgánu prvního stupně, že dohoda a zpětvzetí návrhu města Ralsko není předmětem řízení o pokutě za nedodání dokladů.
10. K námitce, že žalobce předal doklady krajskému úřadu dne 17. 3. 2014, žalovaný uvedl, že žalobce měl povinnost předložit krajskému úřadu dokumentaci do 5. 3. 2013. Tuto povinnost nesplnil, tudíž následující den 6. 3. 2013 byl počátkem protiprávního stavu, který má charakter trvajících deliktů, a správní orgán prvního stupně za tento delikt uložil pokutu. Žalobce se dle žalovaného mylně domnívá, že stanovením nové lhůty pro předložení dokumentace přípisem krajského úřadu čj. KULK 12569/2014 ze dne 26. 2. 2014 zanikl protiprávní stav, který započal 6. 3. 2013.
 11. K nesouhlasu žalobce s tvrzením správního orgánu prvního stupně o nemožnosti dokončení kontroly krajským úřadem z důvodu zastavení řízení žalovaný konstatoval, že zastaveno bylo řízení o stanovení poplatkové povinnosti, které krajský úřad vedl na návrh města Ralsko, jak je výše uvedeno. Kontrola placení poplatků byla krajským úřadem prováděna podle § 46 odst. 5 zákona o odpadech, nebyla zahájena na návrh města Ralsko. Žalovaný dodal, že krajskému úřadu bylo znemožněno provádět kontrolu až do 17. 3. 2014, kdy doklady obdržel.
 12. K počátku protiprávního stavu dne 6. 3. 2013 odkázal žalovaný na dříve uvedené. K přípisu krajského úřadu ze dne 26. 2. 2014 o stanovení nové lhůty do 15. 3. 2014 žalovaný uvedl, že tento přípis nezbavil žalobce odpovědnosti za to, že nedodal krajskému úřadu ve lhůtě do 5. 3. 2013 požadované doklady. Krajský úřad tuto lhůtu podle žalovaného jasně stanovil přípisem čj. KULK 11344/2013 ze dne 18. 2. 2013. Jakékoliv prodlužování lhůty po uplynutí termínu již nebylo možné.
 13. Žalovaný dále v odůvodnění Napadeného rozhodnutí poznamenal, že „*zavádějící informace a vykonstruovaný správní delikt na straně 7 odvolatel blíže nespecifikuje. Odvolací orgán se k tomu nemůže vyjádřit*“.
 14. K námitce, že nebylo prokázáno zavinění jednání žalobce, žalovaný konstatoval, že žalobce jako kontrolovaná osoba porušil povinnost podat krajskému úřadu informace a doklady. Za porušení této povinnosti je dle žalovaného odpovědný, přičemž právní konstrukce této odpovědnosti je objektivní (za výsledek), což ve svém důsledku znamená, že správní orgán nezkoumá zavinění, ale pouze porušení právní povinnosti konkrétním subjektem, a za prokázané porušení právní povinnosti uloží sankci. Podle žalovaného není pravdou, že správní řízení postrádá racionální význam a je účelovým jednáním správního orgánu prvního stupně.
 15. Délka podnikatelské činnosti žalobce v oblasti odpadového hospodářství není podle žalovaného v tomto řízení rozhodná. Žalovaný doplnil, že žalobce provozuje skládku, tato podnikatelská aktivita není činností ve veřejném zájmu. Veřejným zájmem je ochrana životního prostředí. Prvostupňové rozhodnutí není podle žalovaného nelogické ani nicotné, nejedná se o zneužití pravomoci správního orgánu prvního stupně. Správní řízení a uložení pokuty splňuje podle žalovaného svůj účel.
 16. Žalovaný se v tomto směru ztotožnil se správním orgánem prvního stupně v důvodech pro uložení pokuty i s odůvodněním výše uložené pokuty. Zdůraznil, že předložení dokumentace a poskytnutí pravdivých a úplných informací souvisejících s nakládáním s odpady v rámci kontroly prováděné správním orgánem je jednou ze základních povinností subjektů nakládajících s odpady. Pouze na základě předložení dokumentace

a podkladů může správní orgán usuzovat, zda subjekt plní povinnosti dané zákonem a zda jeho činností nedochází k porušování zákonem chráněných zájmů. Doplnil, že existence skládky je pro obec, na jejímž území se nachází, vždy velkou zátěží, jak z hlediska samotné existence skládky do budoucna, tak i samotným provozováním skládky. Tato zátěž je pak ze zákona kompenzována finančně, a to formou odvádění poplatků obci provozovatelem skládky za ukládání odpadů. Z tohoto důvodu je dle žalovaného povinnost předložit krajskému úřadu požadované doklady a tím umožnit provedení kontroly podle § 46 odst. 5 zákona o odpadech ve věci placení poplatků za ukládání odpadů na skládku jedním z nejdůležitějších nástrojů krajského úřadu, který garantuje obci, na jejímž území se skládka nachází, že poplatky z ukládání odpadů jí budou odváděny v plné výši a v zákonem stanoveném termínu. Žalovaný uvedl, že stejně jako správní orgán prvního stupně přihlédl k tomu, že nemohlo být dle podnětu krajského úřadu zkontrolováno vybírání poplatků za cca 67 tisíc tun uložených odpadů, čemuž odpovídá částka na poplatcích cca 25 mil. Kč. Dodal, že nepředložení příslušných dokumentů, na jejichž základě by bylo možno ověřit, případně stanovit výši poplatků, je velmi závažným porušením právních předpisů. Jako přítěžující okolnost pokládal žalovaný dobu jednoho roku, po kterou byl delikt páčán (lhůta pro doložení dokladů byla krajským úřadem stanovena do 5. 3. 2013, žalobce povinnost splnil až 17. 3. 2014), tímto jednáním byla kontrola výrazně prodloužena a ztížena, což dle žalovaného odůvodňuje stanovení pokuty v horní polovině sazby. Žalovaný doplnil, že přihlédl i k polehčujícím okolnostem, tj. k tomu, že žalobce nakonec požadovanou dokumentaci krajskému úřadu předložil a ten mohl kontrolu dokončit, a že žalobce předložil i doklady o snaze vypořádat svoje závazky vůči městu Ralsko. Žalovaný uzavřel, že porušování zákona nesmí být pro účastníka řízení ekonomicky výhodné, ukládaná pokuta má plnit svůj účel a musí být citelným zásahem do majetkové sféry účastníka řízení, aby byla schopna zajistit ochranu veřejného zájmu, jímž je v daném případě životní prostředí. Uložená sankce by pak měla podle žalovaného účastníka řízení rovněž odradit od případného opakovaného porušení zákona a ostatní subjekty od jeho následování. Žalovaný konstatoval, že uvedené nerespektování zákonných povinností pokládá za společensky velmi nebezpečné jednání, kterému odpovídá pokuta ve výši 350 000 Kč, což je 70 % zákonné sazby. Tato výše odpovídá podle žalovaného okolnostem případu a lze ji pokládat za přiměřenou.

III. Žaloba

17. Žalobce v podané žalobě rekapituloval předchozí průběh správního řízení.
18. Pod **prvním žalobním bodem** žalobce namítal, že správní orgán prvního stupně rozhodoval v této věci již počtvrté, což dle žalobce odporuje nejen zdravému rozumu, ale i zásadám správního řízení, zejména zásadě procesní ekonomie, hospodárnosti a efektivity řízení, které mají a musí být zohledněny při vedení jakéhokoli správního řízení. Žalobce doplnil, že toto řízení představuje pro žalobce neúměrnou byrokratickou a administrativní zátěž, a z toho důvodu ho považuje za zcela nepatřičné. Žalobce měl za to, že již zmíněná efektivita řízení je minimální a žalobce se stává předmětem účelového rozhodování byrokratického aparátu správních orgánů, které nejen, že je nezákonné a nenachází oporu v zákoně, ale rovněž zcela jistě a prokazatelně žalobce zatěžuje, čímž ho poškozují. Nadto podle žalobce v předmětné kauze dochází k opětovnému a cyklickému vydávání rozhodnutí správními orgány,

která jsou systematicky rušena nadřízenými odvolacími správními orgány. Ačkoliv vázanost právním názorem není součástí právního řádu České republiky a rozhodnutí nadřízeného správního orgánu není precedentního charakteru, je podle žalobce přinejmenším záhodno, aby docházelo k upevňování právní jistoty účastníků řízení a byla zachována kontinuita řízení ve smyslu rozhodování. Tento postup však podle žalobce v daném řízení ze strany správních orgánů zcela absentuje a je důkazem jejich účelového postupu proti žalobci.

19. Námitkami uvedenými pod **druhým žalobním bodem** pak žalobce poukazoval na to, že uložení pokuty za spáchání správního deliktu dle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu za nesplnění povinnosti stanovené § 10 odst. 2 kontrolního řádu je zcela liché a nemá žádné zákonné opodstatnění. Žalobce konstatoval, že Prvostupňovým rozhodnutím byla pokuta ve výši 350 000 Kč žalobci udělena z toho důvodu, že údajně „...nevytvořil podmínky pro výkon kontroly, neumožnil kontrolujícímu výkon jejich oprávnění a neposkytl potřebnou součinnost...“. Toto tvrzení je dle žalobce zcela zjevně liché, jelikož žalobce zcela nepochybně a prokazatelně splnil svou povinnost a na vyžádání krajskému úřadu předložil rozhodnou dokumentaci pro provedení kontroly, a to ke dni 17. 3. 2014, což bylo podle žalobce v řádné lhůtě jemu stanovené krajským úřadem. Žalobce tedy splnil povinnost dle § 10 odst. 2 kontrolního řádu tím, že vytvořil podmínky pro výkon kontroly a umožnil kontrolujícímu výkon jeho oprávnění. Žalobce doplnil, že povinnost poskytování potřebné součinnosti a zaslání požadované dokumentace na vyžádání rovněž splnil doložením ve lhůtě. Podle žalobce tedy nedošlo k zaviněnému jednání ani k jednání v rozporu s právním předpisem, za jehož porušení je žalobce sankcionován. Splněním povinnosti doložení požadovaných dokladů dnem 17. 3. 2014 podle žalobce odpadl důvod řízení, pro který bylo řízení od počátku proti žalobci vedeno.
20. Pod **třetím žalobním bodem** žalobce namítal, že zákon nezná pojmy „nová lhůta“ či „opakovaná lhůta“ pro doložení požadovaných dokladů. Zákon podle žalobce ukládá kontrolujícímu orgánu povinnost stanovit kontrolovanému lhůtu, ve které má dojít ke splnění povinnosti. Tato lhůta může být usnesením prodloužena, přičemž v případě splnění povinnosti dochází ke splnění povinnosti v řádné a zachované lhůtě. Podle žalobce tedy nelze uznat argumentaci správních orgánů, které legitimizují uložení pokuty za spáchání správního deliktu na základě toho, že byla povinnost splněna v „opakované“ nebo „nové“ lhůtě, jelikož zákon s těmito termíny nijak neoperuje. Žalobce se neztotožnil s tím, že z jeho strany došlo k nějakému neplnění či pozdnímu plnění povinnosti jemu ze zákona vyplývající. Nesouhlasil však rovněž s tím, že by zákon hovořil o možnosti ukládat sankce za jakési „pozdní“ dodání požadovaných dokumentů kontrolnímu orgánu kontrolovaným. V ustanoveních § 16 odst. 1 písm. a) a § 10 odst. 2 kontrolního řádu není podle žalobce žádná zmínka o sankci, kterou je správní orgán oprávněn uložit za splnění povinnosti později, po skončení jemu stanovené lhůty. Jmenované ustanovení podle žalobce hovoří pouze o možnosti uložení sankce v případě, že ke splnění povinnosti (v tomto případě doložení požadovaných dokladů) nedojde. Ukládání sankcí za pozdní dodání požadovaných dokumentů není podle žalobce zákonem upraveno, a tudíž za ně nemůže být žalobci ukládána pokuta.
21. Námitkami vznesenými pod **čtvrtým žalobním bodem** žalobce poukazoval na to, že lze argumentovat smyslem a účelem zákona, resp. kontrolního řádu, jehož cílem je

umožnění kontrolujícímu provést kontrolu a zajistit skutečnosti rozhodné pro naplnění pravomoci kontrolujícího, jež má v tomto případě jakýsi „dozorčí“ charakter. Podle žalobce není smysluplné a účelné stanovit lhůtu na splnění příslušné povinnosti a po jejím splnění za to kontrolovaného sankcionovat. Takový postup je podle žalobce v rozporu se smyslem, účelem a záměrem zákona.

22. Pod **pátým žalobním bodem** žalobce namítal, že *„dalším důvodem, pro který se toto řízení stává bezdůvodné a bezpředmětné, je skutečnost, že Město Ralsko vzalo zpět svůj návrh na zahájení správního řízení s žalobcem ze dne 15.12.2008, který předalo krajskému úřadu“*.
23. Námitkami vznesenými pod **šestým žalobním bodem** žalobce nesouhlasil s výší uložené pokuty, která dle jeho názoru není opřena o jakoukoliv metodiku a výpočet, nýbrž podléhá správnímu uvážení. Žalobce nezpochybnil pravomoc správních orgánů rozhodovat v rámci správního uvážení, avšak měl za to, že natolik zásadní a represivní krok, jakým bezpochyby uložení pokuty je, by měl být tím nejzazším krokem, ke kterému je přistupováno ve chvíli, kdy ostatní prostředky selhávají. V předmětné situaci však podle žalobce došlo ke zpětvzetí prvotního návrhu na zahájení řízení stran Města Ralsko a povinnosti dle § 10 odst. 2 kontrolního řádu byly splněny; nemohlo tedy dojít být k domnělému protiprávnímu jednání. Rozhodnutí o uložení pokuty by nadto mělo být proporcionální ke spáchanému skutku, což podle žalobce v tomto řízení není vůbec reflektováno. Při stanovování výše pokuty nebylo podle žalobce rovněž zohledněno, že žalobce je poskytovatelem služeb v oblasti odpadového hospodářství, čímž přispívá k uspokojování veřejného zájmu. Za zcela absurdní přitom žalobce označil úvahu žalovaného, že žalobce neposkytuje služby ve veřejném zájmu, a že je *de facto* zatěžujícím faktorem obce, v jejímž katastrálním území působí. Uvedl, že *„je velmi nesnadné, zejména s ohledem na způsob života každého jednotlivého občana jakékoliv obce, představit si fungování civilizovaného území bez přítomnosti skládky, jejíž provozovatel řádně plní své povinnosti a poskytuje těmto občanům profesionální služby. Skládka a její provozování není pro obec zátěží, ale službou, která je poskytována předně občanům daného území. V tomto okamžiku se tedy provozování skládky stává službou veřejnosti a je třeba tuto službu při rozhodování správního orgánu, zejména v případě ukládání správní pokuty, zohlednit“*.
24. Konečně pod **sedmým žalobním bodem** žalobce namítal nejasné vymezení skutku, za který byl žalobce již několikrát sankcionován. S poukazem na závěry vyslovené v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, sp. zn. 2 As 34/2006, žalobce namítl, že uvedení místa spáchání v rozhodnutí zcela absentuje a rozhodnutí tedy podstatně porušuje ustanovení o řízení. Dle názoru žalobce je vymezení správního deliktu a uložené sankce za jeho domnělé spáchání nedostatečné a v objektivním a zákonném posouzení nezávislým soudem nemůže obstát.

IV. Vyjádření žalovaného

25. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě ze dne 15. 1. 2016 k námitkám vzneseným pod **prvním žalobním bodem** uvedl, že průběh správního řízení a s ním související počet rozhodnutí vydaných ve věci neznamenají porušení žádných zásad správního řízení, ale naopak vyjadřují snahu správních orgánů o vydání rozhodnutí ve věci v souladu s právními předpisy i zásadami správního řízení. Žalovaný doplnil, že k zahájení řízení došlo v důsledku porušení právních předpisů ze strany žalobce a případná zvýšená

administrativní zátěž je součástí odpovědnosti, kterou nese za spáchání správního deliktu. Průběh správního řízení byl podle žalovaného ve velké míře ovlivněn i aktivním přístupem žalobce, který využíval svých práv účastníka řízení. Rozhodnutí, která předcházela vydání Napadeného rozhodnutí, byla podle žalovaného bohužel stížena procesními vadami, které bylo nutno odstranit právě s ohledem na práva účastníka řízení. Věcná stránka rozhodnutí a předmětného deliktu však byla správními orgány podle žalovaného posuzována od počátku stejně.

26. K námitkám vzneseným pod **druhým až pátým žalobním bodem** žalovaný konstatoval, že žalobce při věcném posuzování svého jednání vychází stále z mylného názoru, že ke spáchání protiprávního jednání nedošlo z toho důvodu, že povinnost předložit dokumentaci ke kontrole dodatečně (po více než 1 roce) splnil. Ze spisové dokumentace je ovšem podle žalovaného zřejmé, že po zahájení kontroly ze dne 28. 11. 2012 a následných opakovaných a upřesňujících výzvách kontrolního orgánu měl žalobce povinnost předložit vyžádané doklady nejpozději do 5. 3. 2013, což však neučinil. Žalobce přitom podle žalovaného doklady krajskému úřadu neposkytl ani poté, co bylo zahájeno správní řízení o uložení pokuty, předcházející vydání Napadeného rozhodnutí. Žalovaný doplnil, že krajský úřad v situaci, kdy se žalobce více než rok bránil poskytnutí příslušných dokladů, stanovil žalobci novou lhůtu, ve které již žalobce požadovanou dokumentaci předložil (17. 3. 2014). Žalobce byl nicméně povinen předložit veškerou dokumentaci do 5. 3. 2013, tuto povinnost však nesplnil, tudíž následující den byl počátkem protiprávního stavu, který má charakter trvajícího deliktu, za který byl žalobce po právu sankcionován. Tento protiprávní stav trval podle žalovaného až do splnění povinnosti žalobcem dne 17. 3. 2014. Žalovaný uvedl, že žalobce se mylně domnívá, že stanovením nové lhůty pro předložení dokumentace zanikla protiprávnost jeho předchozího jednání, a dále vyvozuje, že předložením požadované dokumentace po více než 1 roce od výzvy kontrolního orgánu splnil povinnost, stanovenou mu jako kontrolované osobě v § 10 odst. 2 kontrolního řádu [dříve v § 20 písm. g) zákona o odpadech]. Uvedené protiprávní jednání přitom podle žalovaného zcela zjevně naplňuje skutkovou podstatu předmětného správního deliktu, jehož základním znakem je nesoučinnost kontrolované osoby při kontrole příslušným orgánem, vedoucí k nemožnosti či ztížené možnosti provést kontrolu.

V. Replika žalobce

27. Žalobce v podané replice ze dne 1. 2. 2016 setrval na své žalobní argumentaci. Konstatoval, že kontrolní řád, dle kterého je žalobci ukládána pokuta za spáchání správního deliktu, neužívá pojmu „nová lhůta“, resp. tento pojem nezná. Zopakoval, že kontrolovaný je povinen splnit povinnosti jemu vyplývající ze zákona ve lhůtě jemu stanovené kontrolním orgánem, přičemž tato lhůta může být na žádost prodloužena, k čemuž v předmětném případě došlo. Svou zákonnou povinnost tedy žalobce podle svého přesvědčení splnil tím, že požadované dokumenty, k jejichž předložení byl kontrolním orgánem vyzván, předložil. Ze strany žalobce tedy nedošlo k porušení povinnosti jemu ze zákona vyplývající a z toho důvodu není správní orgán oprávněn uložit žalobci pokutu. Žalobce rovněž zásadně nesouhlasil s tvrzením žalovaného, že se více než rok bránil poskytnutí příslušných dokladů. Žalobce dále poznamenal, že žalovaný ve svém vyjádření rovněž obhájuje důvod průtahů řízení a legitimizuje porušování zásad správního řízení v průběhu jeho trvání. Uvedl, že

žalovaný se „na tomto místě dopouští jakési úvahy, spočívající v tom, že důvodem těchto průtahů a nadměrné byrokratizace celého řízení, která jednoznačně žalobce zatěžuje, je především využívání práv žalobce na vyjádření, odvolání a jiných procesněprávních prostředků“. Toto tvrzení označil žalobce za zcela absurdní s tím, že využívání práv, která jsou žalobci poskytnuta zákonem, nemůže být k jeho tíži. Ve vyjádření žalovaného naopak podle žalobce zcela absentuje skutečnost, že ve věci již třikrát neúspěšně rozhodoval a nyní se pokouší o čtvrté rozhodnutí ve věci, což nepochybně ovlivňuje i délku správního řízení.

VI. Jednání

28. Při ústním jednání konaném dne 21. 2. 2019 setrvali účastníci na svých procesních stanoviscích a na argumentaci uvedené v jejich písemných podáních.
29. Žalobce doplnil žalobní body o návrh, aby soud v případě, že se neztotožní s návrhem na zrušení Napadeného rozhodnutí, využil svého moderačního oprávnění vyplývajícího z § 78 s. ř. s. a snížil uloženou pokutu. Poukazoval na související řízení ve věci návrhu města Ralsko. Doplnil námítky poukazující na nedostatečné vymezení skutku ve výroku Prvostupňového rozhodnutí s tím, že v něm není identifikováno řízení, v němž byla žalobci povinnost uložena, ani není zřejmé, na základě čeho žalobci povinnost poskytnout podklady vznikla, přičemž je v něm zmínka jen o některých podkladech. Žalobce poukázal na nekonkrétnost rozhodnutí vydaného po několika letech. Přístup žalovaného označil žalobce za arogantní a šokující, pokuta byla podle žalobce uložena v maximální výši a nesledovala zásady efektivity a hospodárnosti. Žalobce konstatoval, že podklady byly k výzvě krajského úřadu doloženy v jiné podobě a neúplné za situace, kdy žalobce měl k dispozici k vyhledání a dodání dokladů za 5 let k dispozici necelé tři měsíce, přesto byla pokuta uložena v maximální výši. Žalobce poukazoval na to, že ač správním orgánům trvalo řízení dva roky, nebyly opakovaně schopny ve věci řádně rozhodnout. Konstatoval, že žalobce nerespektoval zákonné povinnosti, postupoval tak podle žalobce v tomto ohledu i žalovaný. Žalobce opakovaně zdůraznil, že požadované podklady v prodloužené lhůtě předložil. Zmínil rovněž dle jeho přesvědčení nestandardní okolnosti související s vydáním jednoho z předcházejících rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v této věci.
30. Žalovaný při jednání trval na to, že bylo rozhodnuto v souladu s procesními předpisy, pokuta není nepřiměřená. Žalobce podle žalovaného neposkytl požadované podklady ve lhůtě do 5. 3. 2013, přestože byla lhůta stanovena v součinnosti s ním a na jeho žádost prodloužena. Žalobce přitom nepožádal o její další prodloužení a požadované podklady doložil teprve více než rok po uplynutí prodloužené lhůty. Žalovaný přitom poukázal na to, že v průběhu správního řízení došlo k podstatnému snížení původně uložené pokuty, přičemž pokutu lze dle jeho přesvědčení považovat ve snížené výši za nepřiměřeně nízkou.

VII. Posouzení věci Městským soudem v Praze

31. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.

32. Soud se předně zabýval námitkami vznesenými pod **prvním žalobním bodem**, kterými žalobce poukazoval na porušení zásad procesní ekonomie, hospodárnosti a efektivity řízení v souvislosti s opakovaným rozhodováním správního orgánu prvního stupně v této věci, a namítal, že řízení pro něho představuje neúměrnou byrokratickou a administrativní zátěž. Žalobce přitom v této souvislosti tvrdil, že v předmětné věci dochází k účelovému postupu vůči žalobci a k opětovnému a cyklickému vydávání rozhodnutí správními orgány, která jsou systematicky rušena nadřízenými odvolacími správními orgány, aniž by docházelo k upevňování právní jistoty účastníků řízení a byla zachována kontinuita řízení ve smyslu rozhodování.
33. V této souvislosti soud ze správního spisu zjistil, že správní orgán prvního stupně obdržel dne 17. 5. 2013 podnět krajského úřadu k uložení pokuty žalobci dle zákona o odpadech, v němž krajský úřad správní orgán prvního stupně informoval, že na základě oznámení o provedení kontroly ze dne 28. 11. 2012 si vyžádal od žalobce předložení dokumentů, které souvisí s kontrolou zaplacení poplatků za uložení odpadů na skládku za období od 1. 12. 2008 do 30. 11. 2012. Krajský úřad v podnětu poukázal na to, že jelikož předložené dokumenty byly zcela nedostatečné, zaslal krajský úřad žalobci další výzvu ze dne 1. 2. 2013 k doplnění požadovaných informací. Původně stanovenou lhůtu do 8. 2. 2013 přitom krajský úřad k žádosti žalobce prodloužil tak, že měla uplynout dnem 5. 3. 2013, žalobce však přípisem ze dne 5. 3. 2013 zaslal krajskému úřadu pouze některé požadované podklady, potřebné dokumenty tedy ani v dodatečně poskytnutém čase nezpřístupnil, a krajský úřad proto podal uvedený podnět správnímu orgánu prvního stupně k uložení pokuty podle zákona o odpadech.
34. Ze správního spisu dále vyplývá, že správní orgán prvního stupně zahájil přípisem čj. ČIŽP/51/OOH/SR01/1307194.001/13/LMH ze dne 13. 6. 2013 s žalobcem správní řízení o uložení pokuty a usnesením z téhož dne čj. ČIŽP/51/OOH/SR01/1307194.002/13/LMH mu stanovil lhůtu k vyjádření. Rozhodnutím čj. ČIŽP/51/OOH/SR01/1307194.004/13/LDH ze dne 20. 8. 2013 pak správní orgán prvního stupně žalobci uložil pokutu 1 000 000 Kč podle ustanovení § 66 odst. 2 písmena c) zákona o odpadech za neplnění povinností stanovených § 20 písmena g) zákona tím, že na vyžádání kontrolního orgánu nepředložil dokumentaci a neposkytl pravdivé a úplné informace za období od 1. 12. 2008 do 30. 11. 2012 související s nakládáním s odpady, které by umožnily stanovit skutečnou výši poplatků, kterou měl odvést za dané období městu Ralsko, jako příjemci zákonem stanovených poplatků za uložené odpady na skládku, a následně vypočítat případné penále ze zadržované částky. Uvedené rozhodnutí bylo k odvolání žalobce rozhodnutím žalovaného čj. 73595/ENV/13, 954/540/13 ze dne 18. 11. 2013 pro nepřezkoumatelnost zrušeno a věc vrácena k novému projednání, a to z důvodu vad výroku, kdy ve výroku nebylo stanoveno, na základě kterých dokumentů vznikla žalobci povinnost podat informace a do kdy je měl nejpozději krajskému úřadu předat, respektive, od kdy žalobce porušoval zákon.
35. Správní orgán prvního stupně vydal v pokračujícím řízení rozhodnutí ze dne 28. 2. 2014, čj. ČIŽP/51/OOH/SR01/1307194.010/14/LDH, kterým opětovně uložil žalobci pokutu 1 000 000 Kč podle ustanovení § 66 odst. 2 písmena c) zákona o odpadech za neplnění povinností stanovených § 20 písmena g) zákona tím, že jako provozovatel skládky neposkytl krajskému úřadu úplné a pravdivé informace

- související s nakládáním s odpady, nedoložil úplné a pravdivé údaje v dokladech souvisejících s vybráním všech poplatků za uložené odpady na skládku v období od 1. 12. 2008 do 30. 11. 2012. I toto rozhodnutí žalovaný k odvolání žalobce rozhodnutím čj. 27026/EVN/14, 404/540/14 ze dne 17. 4. 2014 zrušil a věc vrátil správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání, a to z důvodu, že se správní orgán prvního stupně nezabýval vyjádřením žalobce ze dne 27. 2. 2014, které obdržel ve lhůtě dne 28. 2. 2014.
36. V pořadí třetím rozhodnutím ze dne 2. 6. 2014, čj. ČIŽP/51/OOH/SR01/1307194.014/14/LDH, správní orgán prvního stupně opět uložil žalobci pokutu ve výši 1 000 000 Kč podle § 66 odst. 2 písmena c) zákona o odpadech za porušení povinnosti stanovené § 20 písm. g) zákona, které spočívalo v tom, že jako provozovatel skládky neposkytl krajskému úřadu, jako kontrolnímu orgánu podle § 46 odst. 5 zákona, úplné a pravdivé informace související s nakládáním s odpady – nedoložil úplné a pravdivé údaje v dokladech souvisejících s vybráním všech poplatků za uložené odpady na skládku v období od 1. 12. 2008 do 30. 11. 2012. Ve výroku rozhodnutí uvedl, že žalobce byl k doložení dokladů vyzván krajským úřadem dopisem čj. KULK 74087/2012 ze dne 28. 11. 2012, dále dopisem čj. KULK 4628/2013 ze dne 1. 2. 2013 a dopisem čj. KULK 11344/2013 ze dne 18. 2. 2013, kdy krajský úřad stanovil k doložení všech požadovaných podkladů novou konečnou lhůtu do 14 dnů od doručení písemnosti, tj. do 5. 3. 2013, přičemž žalobce do stanoveného data neposkytl krajskému úřadu všechny požadované informace. Toto rozhodnutí bylo následně spolu s rozhodnutím žalovaného o zamítnutí odvolání žalobce zrušeno v přezkumném řízení rozhodnutím ministra životního prostředí, a to s ohledem na skutečnost, že obě rozhodnutí byla vydána po nabytí účinnosti zákona č. 64/2014 Sb., kterým s účinností od 1. 5. 2014 došlo ke změně rozhodné právní úpravy, kdy právní úprava kontrol subjektů nakládajících s odpady je s účinností od tohoto data obsažena v kontrolním řádu, přičemž za správní delikt, za který byl žalobce postihnut, umožňuje § 16 odst. 2 kontrolního řádu uložit pokutu maximálně ve výši 500 000 Kč.
37. V pokračujícím řízení pak správní orgán prvního stupně vydal Prvostupňové rozhodnutí, které bylo aprobováno Napadeným rozhodnutím žalovaného.
38. Soud k obecně uplatněným žalobním námitkám vzneseným pod prvním žalobním bodem podotýká, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobce, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení správnímu soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Není přitom úlohou soudu, aby za žalobce žalobní argumentaci dotvářel.
39. Pokud se tedy žalobce v tomto směru omezil na paušální a blíže nerozvedený poukaz na porušení žalobcem označených zásad, účelovost postupu správních orgánů, resp. na neúměrnou byrokratickou a administrativní zátěž žalobce v důsledku vedeného řízení, nezbylo soudu, než v obdobně obecné rovině konstatovat, že řízení v tomto směru není zatíženo vadou, pro kterou by Napadené rozhodnutí a Prvostupňové rozhodnutí neměla obstát.
40. Jakkoli je v daném ohledu z předmětné žalobní argumentace zřejmé, z jakých důvodů žalobce považuje Napadené rozhodnutí a Prvostupňové rozhodnutí v tomto ohledu za

nezákonná, a předmětné žalobní námitky tedy je nutno považovat za řádně uplatněné žalobní body, omezuje zvolený způsob konstrukce žalobních námitek s ohledem na pravidla vyplývající z dispoziční zásady do značné míry prostor soudu při posuzování jejich důvodnosti. Soud se proto mohl předmětným žalobním námitkám věnovat toliko v takové míře obecnosti, v jaké je žalobce vznesl.

41. S ohledem na shora rekapitulované skutkové okolnosti nemohl zdejší soud žalobci přisvědčit, že by bylo Napadené rozhodnutí, resp. řízení, které jeho vydání předcházelo, zatíženo vadami předestřenými žalobcem. Soud v míře obecnosti odpovídající uvedenému okruhu žalobních námitek konstatuje, že v postupu správních orgánů nelze spatřovat porušení žalobcem označených zásad procesní ekonomie, hospodárnosti a efektivity řízení či účelovost postupu správních orgánů. Z výše rekapitulovaných skutkových okolností vyplývá, že první dvě rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, kterými byla žalobci uložena pokuta za správní delikt, byla zrušena z důvodu nedostatečné specifikace skutku, resp. z důvodu nevypořádání se s argumentací obsaženou v procesním podání žalobce doručeném správnímu orgánu prvního stupně před vydáním rozhodnutí. V posledním případě pak bylo rozhodnutí o pokutě zrušeno se zřetelem k čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod z důvodu změny rozhodné právní úpravy, kdy nově je třeba předmětné protiprávní jednání postihovat jako správní delikt podle kontrolního řádu, přičemž tento právní předpis stanoví za předmětný správní delikt nižší horní hranici zákonné sazby pokuty.
42. Jakkoli lze žalobci v obecné rovině přisvědčit potud, že není žádoucí, aby správní orgány v důsledku opakovaného procesního pochybení musely rozhodovat o správním deliktu opakovaně, přičemž doba řízení o uložení pokuty za správní delikt přesáhla z tohoto důvodu dobu dvou let, nemohl se soud ztotožnit s tím, že by tyto skutkové okolnosti samy o sobě bez dalšího svědčily pro závěr o porušení žalobcem akcentovaných zásad, popř. dokonce vylučovaly závěr o vině žalobce vytykáným skutkem.
43. Pokud pak žalobce poukazoval na opakované rozhodování správního orgánu prvního stupně v téže věci po opakovaném zrušení jeho předcházejících rozhodnutí nadřízenými správními orgány a v této souvislosti polemizoval s dodržováním právní jistoty a „zachováním kontinuity řízení“ ze strany správních orgánů, soud zdůrazňuje, že ze správního spisu nezjistil žádné okolnosti svědčící o tom, že by se správní orgán prvního stupně neřídil závazným právním názorem vyjádřeným ve zrušujícím rozhodnutí nadřízeného správního orgánu, a není mu tedy zřejmé, o jaké skutečnosti žalobce svou blíže nerozvedenou poznámku opírá. Lze toliko stručně konstatovat, že opakované zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pro nezákonnost svědčí v daném případě spíše o tom, že jsou procesní práva žalobce ve správním řízení šetřena a jejich ochraně je (alespoň ze strany nadřízených správních orgánů) věnována náležitá pozornost. Obdobně soud ze správního spisu nezjistil žádnou okolnost, která by svědčila o důvodnosti žalobcem striktně obecně vznesené námitky účelovosti postupu správních orgánů.
44. Poukazoval-li pak žalobce v rámci této skupiny žalobních námitek na neúměrnou byrokratickou a administrativní zátěž žalobce v důsledku vedeného řízení, nezbyvá, než podotknout, že v daném případě bylo se žalobcem vedeno správní řízení o uložení pokuty za správní delikt, tj. řízení vyvolané porušením povinnosti žalobce a jeho protiprávním jednáním (srov. dále) a žalobce byl v souladu s principy enumerativnosti

veřejnoprávních pretenzí vyplývajících z ústavního pořádku ČR povinen vedení takového správního řízení strpět (žalobci přitom samozřejmě nic nebrání v tom, aby svou procesní strategii uzpůsobil konkrétním skutkovým okolnostem a případně zůstal v tomto typu řízení i zcela pasivní). Soud přitom ze správního spisu v tomto směru nezjistil ani žádnou okolnost svědčící o nepřiměřeném a excesivním zásahu do práv žalobce v souvislosti s vedením předmětného řízení.

45. Nad rámec uvedeného lze doplnit, že pokud se snad žalobce domnívá, že mu nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem správních orgánů v nyní posuzované věci vznikla škoda, může zvážit využití nástrojů předvídaných zákonem č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.
46. Soud posléze přistoupil k posouzení důvodnosti námitek vznesených žalobcem **pod druhým a třetím žalobním bodem**. V námitkách, které lze jistě označit za samé jádro žalobní argumentace, žalobce namítal, že v daném případě nebylo možné postihnout jej za spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu spočívajícího v nesplnění povinnosti stanovené § 10 odst. 2 kontrolního řádu, neboť žalobce podle svého přesvědčení svou povinnost vyplývající z kontrolního řádu ke dni 17. 3. 2014 splnil a učinil tak v řádné lhůtě jemu stanovené krajským úřadem. Žalobce namítal, že splněním povinnosti doložení požadovaných dokladů dnem 17. 3. 2014 odpadl důvod řízení, pro který bylo řízení od počátku proti žalobci vedeno. Měl za to, že nedošlo k neplnění či pozdnímu plnění povinnosti jemu ze zákona vyplývající. Rovněž namítal, že ustanovení § 16 odst. 1 písm. a) a § 10 odst. 2 kontrolního řádu neumožňují uložit sankci za splnění povinnosti po uplynutí stanovené lhůty.
47. Soud pro úplnost předem vlastního posouzení tohoto okruhu námitek předesílá, že podle § 20 písm. g) zákona o odpadech ve znění účinném ke dni 5. 3. 2013 (v tento den marně uplynula lhůta stanovená výzvou krajského úřadu ze dne 1. 2. 2013, prodloužená přípisem ze dne 18. 2. 2013) je provozovatel zařízení k odstraňování odpadů povinen umožnit kontrolním orgánům přístup do objektů, prostorů a zařízení, na vyžádání předložit dokumentaci a poskytnout pravdivé a úplné informace související s nakládáním s odpady.
48. Podle § 66 odst. 2 písm. c) zákona o odpadech v rozhodném znění uloží inspekce nebo příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností pokutu do výše 1 000 000 Kč fyzické osobě oprávněné k podnikání nebo právnické osobě, která neumožní kontrolním orgánům výkon kontrolní činnosti nebo neposkytne pravdivé nebo úplné informace související s nakládáním s odpady.
49. Citovaná ustanovení, na jejichž základě byl žalobce původně uznán vinným ze spáchání správního deliktu, za což mu byla třemi posléze zrušenými rozhodnutími správního orgánu prvního stupně uložena pokuta ve výši 1 000 000 Kč, byla ze zákona o odpadech s účinností od 1. 5. 2014 vyjmuta, a to novelou provedenou zákonem č. 64/2014 Sb. K uvedené změně relevantní právní úpravy tedy došlo ještě před vydáním Prvostupňového rozhodnutí.
50. Trestnost skutku, jímž byl shledán žalobce vinným, nicméně dnem 1. 5. 2014 (nabytím účinnosti zákona č. 64/2014 Sb.) nezanikla. Trestnost jednání spočívajícího v porušení

povinnosti předložit v rámci kontroly požadované doklady totiž vyplývá z ustanovení § 16 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 10 odst. 2 kontrolního řádu (srov. dále).

51. Správní orgán prvního stupně tedy v nyní posuzované věci nepochybil, pokud (veden k tomu závazným právním názorem vysloveným v rozhodnutí nadřízeného správního orgánu) skutek žalobce identifikovaný ve výroku Prvostupňového rozhodnutí posuzoval podle § 10 odst. 2 ve spojení s § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, dle nichž lze za obdobné protiprávní jednání spočívající v porušení povinnosti předložit v rámci kontroly požadované doklady uložit pachateli pokutu až do výše 500 000 Kč.
52. Soud dále připomíná, že podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu (ve znění účinném v době rozhodování žalovaného) se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že jako kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Za tento správní delikt se podle odstavce 2 citovaného ustanovení uloží pokuta do 500 000 Kč.
53. Podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu je kontrolovaná osoba povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost a podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá.
54. Podle § 8 písm. c) kontrolního řádu je kontrolující v souvislosti s výkonem kontroly oprávněn požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby (podklady); v odůvodněných případech může kontrolující zajišťovat originální podklady.
55. Mezi účastníky není sporné, že žalobce ke dni 5. 3. 2013, tedy ve lhůtě stanovené mu dopisem čj. KULK 74087/2012 ze dne 28. 11. 2012, dále dopisem čj. KULK 4628/2013 ze dne 1. 2. 2013 a dopisem čj. KULK 11344/2013 ze dne 18. 2. 2013, krajskému úřadu nepředložil všechny podklady, k jejichž doložení byl krajským úřadem v rámci kontroly vyzván.
56. Žalobce namítá, že se správního deliktu spočívajícího v porušení § 10 odst. 2 kontrolního řádu nedopustil, neboť požadované informace krajskému úřadu poskytl dne 17. 3. 2014 v reakci na jeho další výzvu ze dne 26. 2. 2014, čj. KULK 12569/2014.
57. Soud zdůrazňuje, že ustanovení § 10 odst. 2 kontrolního řádu ukládá v rámci popisu práv a povinností kontrolované osoby a povinné osoby povinnost kontrolované osobě spočívající v poskytnutí součinnosti v širším smyslu k zajištění řádného průběhu kontroly realizované orgánem veřejné moci. Povinnosti kontrolované osoby jsou vymezeny v rámci tří skupin. Kontrolovaná osoba je jednak povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly (tím je třeba rozumět poskytnutí určitého zázemí pro kontrolující – prostoru, popř. potřebného technického vybavení, které lze s ohledem na konkrétní okolnosti kontroly po kontrolované osobě rozumně požadovat), a umožnit provedení kontroly. Dále je kontrolované osobě uloženo umožnit výkon kontrolním řádem zajištěných práv kontrolujících. V tomto směru tedy kontrolní řád stanoví, že jednoznačně specifikovaným právům kontrolujícího odpovídají příslušné povinnosti kontrolovaných osob, aniž by bylo třeba tyto povinnosti opětovně výslovně vymezovat (srov. důvodová zpráva ke kontrolnímu řádu, sněmovní tisk č. 575/0, www.psp.cz). Umožněním výkonu právu kontrolujícího je třeba rozumět

konání i zdržení se jednání kontrolované osoby spočívající v aktivní součinnosti při realizaci práv kontrolujících (např. poskytnutí požadovaných kontrolních podkladů) anebo v pasivním strpění určitých kontrolních úkonů (např. měření prováděné kontrolujícím, vstup do prostor kontrolované osoby, které jsou volně přístupné). Poslední skupinou povinností uložených kontrolované osobě je pak poskytování ke kontrole potřebné součinnosti v užším smyslu.

58. Pokud jde o poskytnutí podkladů vyžádaných v rámci kontroly kontrolujícím, platí, že kontrolovaná osoba je nejen povinna vydání těchto materiálů nebránit, ale je rovněž povinna poskytnout součinnost k jejich vydání, tedy tyto dokumenty vyhledat a předat kontrolnímu orgánu.
59. Objektem správního deliktu upraveného v § 16 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 10 odst. 2 kontrolního řádu je zákonem chráněný zájem na řádném výkonu kontroly a dosažení jejího účelu prostřednictvím nerušeného výkonu práv kontrolujících. Objektivní stránkou skutkové podstaty předmětného správního deliktu je pak bránění kontrolujícím v realizaci některého z práv uvedených v § 7 a § 8 kontrolního řádu (může jít o aktivní jednání, ale i opomenutí), nebo neposkytování k tomu potřebné součinnosti (pouze jednání spočívající v opomenutí – nekonání toho, co příslušná osoba konat má), anebo nevytvoření podmínek pro výkon kontroly (opět v podobě opomenutí – nekonání) a s tím související ztížení, či dokonce zmaření provedení kontroly (následek jednání). V nyní posuzované věci přitom objektivní stránka spočívá v nepředložení podkladů vyžádaných kontrolujícím, krajským úřadem, ve lhůtě k tomu stanovené, tedy ve lhůtě do 5. 3. 2013.
60. Městský soud v Praze zdůrazňuje, že před nabytím účinnosti kontrolního řádu, resp. zákona č. 64/2014 Sb., existovala v oblasti ukládání pokut za porušení povinností kontrolovaných osob velká roztržičnost. Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, obsahoval v § 19 úpravu institutu pořádkové pokuty, který v sobě spojoval prostředek k zajištění průběhu řízení, jako je tomu u pořádkové pokuty podle § 62 správního řádu (a u pořádkových pokut v občanském soudním řádu a trestním řádu), ale i trestní prvek (viz závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 82 ze 14. 12. 2009). Vedle tohoto institutu existovala řada podobných institutů ve zvláštních zákonech, jako např. výše zmíněná úprava v zákoně o odpadech. Některé zvláštní zákony používaly označení „pořádkové pokuty“, jiné zařazovaly delikty neplnění povinností při kontrole mezi ostatní skutkové podstaty hmotněprávních správních deliktů.
61. Nová právní úprava kontroly nicméně přinesla nejenom sjednocení správního postihu neplnění povinností kontrolovaných, příp. povinných osob napříč veřejnou správou (tj. naprostá většina zvláštních úprav byla zrušena změnovým zákonem č. 64/2014 Sb.), ale i jednoznačné pojetí těchto deliktů nikoli jako pořádkových, ale „klasických“ hmotněprávních správních deliktů (v § 15 kontrolního řádu byly upraveny přestupky, v § 16 tzv. jiné správní delikty, tedy správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob; po změně úpravy správního trestání jde již pouze o přestupky).
62. Ze zvláštní části důvodové zprávy ke kontrolnímu řádu lze v tomto směru citovat, že *„ustanovení zavádějí skutkové podstaty přestupků a správních deliktů kontrolované a povinné osoby jakožto speciálních subjektů, které formou pokuty sankcionují jednání porušující zákonem stanovené hmotněprávní povinnosti (zejm. se jedná o povinnost*

umožnit výkon oprávnění kontrolujícího nebo přizvané osoby a povinnost poskytnout k tomu potřebnou součinnost). Horní hranice sazby pokuty ukládané kontrolované osobě je vyšší než horní hranice sazby pokuty ukládané povinné osobě, neboť zainteresovanost kontrolované osoby na výkonu kontroly je vyšší, nežli je tomu v případě povinné osoby.

Objektem přestupků a správních deliktů kontrolované a povinné osoby je zájem na zajištění dosažení účelu kontroly, k němuž je třeba mimo jiné zejména poskytování součinnosti kontrolované nebo povinné osoby kontrolujícímu, a dále zájem na zajištění řádného a nerušeného průběhu kontroly.

Pokuty za přestupky nebo správní delikty slouží jako represivní (sankční) prostředek za jednání, které je v rozporu s hmotněprávními povinnostmi stanovenými zákonem, k vynucení plnění potřebných povinností kontrolovaných či povinných osob nebo k zabránění narušení či dokonce zmaření kontroly. V těchto případech nelze využít institut pořádkové pokuty, jako to bylo v případě předchozího zákona o státní kontrole, neboť v daném případě nejde o pořádkovou pokutu srovnatelnou např. s pořádkovou pokutou podle § 62 správního řádu či pořádkovými pokutami podle jiných procesních předpisů (občanský soudní řád, trestní řád atd.), ale o postih za to, že kontrolovaná osoba brání ve výkonu kontroly - nejedná se tedy o porušení procesní povinnosti, ale povinnosti hmotněprávní, což je podstatným odlišujícím znakem od pořádkové pokuty jakožto procesního institutu obvykle užívaného v zákonech upravujících výkon veřejné správy“.

63. *Obdobně pak ze zvláštní části důvodové zprávy k zákonu č. 64/2014 Sb. k vypuštění § 66 odst. 2 písm. c) zákona o odpadech vyplývá, že se zrušuje „skutková podstata správního deliktu fyzických osob oprávněných k podnikání a právnických osob obsažená v § 66 odst. 2 písm. c), podle které je postihováno neumožnění kontrolním orgánům výkonu kontrolní činnosti nebo neposkytnutí pravdivých a úplných informací souvisejících s nakládáním s odpady. Takové jednání bude postižitelné jako správní delikt podle § 16 kontrolního řádu“.*
64. *Kontrolní řád se tedy jednoznačně přiklonil k tomu, že u postihu neplnění povinností kontrolované osoby převažuje trestní (sankční, represivní) aspekt nad pořádkovým (tedy zajištění plnění procesních povinností dotčenou osobou). Z uvedeného vyplývá, že správní delikt podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu spáchaný jednáním kontrolované osoby spočívajícím v porušení povinnosti uložené v § 10 odst. 2 kontrolního řádu je na rozdíl od administrativního postihu v podobě pořádkové pokuty standardním správním deliktem, za nějž se ukládá pokuta v souladu se všemi principy správního trestání.*
65. *Právě uvedené pak rovněž přímo ovlivňuje posouzení otázky, jakým způsobem je podle kontrolního řádu postihováno trvalý či opakovaný neplnění povinností kontrolovaných osob v průběhu kontroly. V tomto směru platí, že na rozdíl od klasické pořádkové pokuty, kterou je možno podle některých procesních předpisů dokonce zrušit v případě dodatečného splnění uložené povinnosti, v případě správního deliktu spočívajícího v porušení § 10 odst. 2 kontrolního řádu odpovědnost za takový správní delikt nezanikne, splní-li kontrolovaná osoba takovou povinnost dodatečně. Právě naopak, postih za správní delikt spáchaný skutkem spočívajícím v nepředložení požadovaných dokladů v kontrolujícím stanovené lhůtě, dokonce nevylučuje v případě, že kontrolovaná osoba porušuje příslušnou povinnost při kontrole i po zahájení řízení o uložení pokuty podle § 15 nebo 16 kontrolního řádu (např.*

nepředloží požadované podklady ani na základě nové výzvy), postih kontrolované osoby i za toto dále trvající porušení povinnosti. V takovém případě se totiž jedná o jiné jednání v jiném čase a tedy o jiný skutek. Za nový skutek je pak pochopitelně možné uložit novou pokutu podle § 15 nebo 16 kontrolního řádu.

66. Jak bylo uvedeno výše, v nyní posuzované věci není mezi účastníky sporu o tom, že žalobce ke dni 5. 3. 2013, tedy ve lhůtě stanovené mu dopisem čj. KULK 74087/2012 ze dne 28. 11. 2012, dále dopisem čj. KULK 4628/2013 ze dne 1. 2. 2013 a dopisem čj. KULK 11344/2013 ze dne 18. 2. 2013, krajskému úřadu nepředložil všechny podklady, k jejichž doložení byl krajským úřadem v rámci kontroly vyzván. Tímto svým jednáním v souladu s výše uvedenými obecnými východisky podle přesvědčení soudu nepochybně naplnil znaky objektivní stránky skutkové podstaty správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, tím, že porušil povinnost vyplývající z § 10 odst. 2 kontrolního řádu, tj. povinnost poskytnout kontrolujícímu (krajskému úřadu) jím požadované podklady. Z identifikace skutku ve výroku Prvostupňového rozhodnutí v návaznosti na původní oznámení o zahájení řízení nade vší pochybnost plyne, že k porušení povinnosti došlo skutkem spočívajícím v opomenutí poskytnout všechny vyžádané doklady do 5. 3. 2013, kdy marně proběhla krajským úřadem stanovená lhůta (srov. rovněž dále).
67. Žalobce byl tedy Prvostupňovým rozhodnutím postihnut za to, že ve stanovené lhůtě neposkytl krajskému úřadu potřebnou součinnost spočívající v povinnosti předložit všechny vyžádané doklady. Žalobce ostatně sám nezpochybňoval, že všechny požadované podklady do 5. 3. 2013 krajskému úřadu neposkytl. Neposkytnutí vyžádaných podkladů je svou povahou trvající delikt – žalobce svým nekonáním vyvolal protiprávní stav, který po určitou dobu udržoval. Trvající delikt se přitom považuje za jeden skutek, a to až do doby než je o něm pachateli „sděleno obvinění“. Tímto okamžikem je daný skutek ukončen a případné pokračování v udržování protiprávního stavu se považuje za skutek nový. V trestním řízení toto pravidlo vychází z § 12 odst. 11 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), podle kterého platí, že *„pokračuje-li obviněný v jednání, pro které je stíhán, i po sdělení obvinění, posuzuje se takové jednání od tohoto úkonu jako nový skutek“*, Nejvyšší soud přitom například v usnesení ze dne 24. 3. 2015, sp. zn. 11 Tdo 19/2015, dovodil, že § 12 odst. 11 trestního řádu dopadá nejen na pokračující trestný čin, ale i trestný čin trvající či hromadný. Smysl tohoto rozdělení trvajícího trestného činu na dva skutky spočívá v tom, že v důsledku „sdělení obvinění“ je pachatel upozorněn veřejnou mocí na protiprávnost svého jednání. Obdobné pravidlo Nejvyšší správní soud dovodil i pro správní trestání. V řízení o správním deliktu (přestupku), které je zahájeno doručením oznámení o zahájení řízení, je za „sdělení obvinění“ považován okamžik zahájení řízení (viz např. rozsudek ze dne 27. 4. 2018, čj. 4 As 73/2018 - 31, a tam citovanou judikaturu).
68. Staví-li tedy žalobce svou procesní obranu na tom, že odpovědnost za správní delikt zanikla z důvodu pozdějšího splnění uložené povinnosti dne 17. 3. 2014, nemohl mu soud v žádném ohledu přisvědčit. Z výše uvedeného vyplývá, že (na rozdíl od institutu klasické pořádkové pokuty) v případě dodatečného splnění povinnosti uložené v § 10 odst. 2 kontrolního řádu nemohla odpovědnost žalobce za správní delikt podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu zaniknout. Žalobce svým jednáním, resp. zdržením se konání, v době od 6. 3. 2013 do okamžiku zahájení řízení o pokutě, nepochybně

naplnil znaky skutkové podstaty předmětného správního deliktu. V tomto směru přitom nelze souhlasit s žalobcem, že by z kontrolního řádu nevyplývala odpovědnost kontrolované osoby za pozdní splnění povinnosti. Jak bylo uvedeno výše, žalobce jako kontrolovaná osoba skutkem spočívajícím v nedostatku konání (nepředložení podkladů) spáchaným mezi 6. 3. 2013 a okamžikem zahájení řízení jemu uloženou povinnost nesplnil, a je proto odpovědný za správní delikt podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu. Dodatečné splnění povinnosti je tak možno zohlednit toliko v rámci úvah o výši pokuty jako polehčující okolnost, k čemuž také v nyní posuzované věci došlo.

69. Na uvedených závěrech pak nemůže ničeho změnit ani námitka žalobce, že povinnost vyplývající z § 10 odst. 2 kontrolního řádu byla splněna ve lhůtě, která byla žalobci (nově) stanovena přípisem krajského úřadu čj. KULK 12569/2014 ze dne 26. 2. 2014. Soud s poukazem na výše vyložené závěry zdůrazňuje, že vyhověním další krajským úřadem vydané výzvě v průběhu vedení řízení o uložení pokuty došlo k ukončení protiprávního stavu započatého dne 6. 3. 2013. Dodatečné splnění povinnosti k nově poskytnuté lhůtě však odpovědnost žalobce za skutek spočívající v nesplnění povinnosti od 6. 3. 2013 do zahájení řízení nijak nevylučuje. Naopak v souladu s dříve uvedeným platí, že nevyhovění nové výzvě a neposkytnutí požadovaných podkladů ve lhůtě touto výzvou stanovené by ve světle výše popsanych závěrů bylo postižitelné jako jiný skutek, kterým by rovněž byla založena odpovědnost žalobce za správní delikt podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu.
70. Soud uzavírá, že Napadené rozhodnutí a Prvostupňové rozhodnutí nejsou zatížena vadou nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky, pokud správní orgány odmítly považovat splnění povinnosti doložit krajským úřadem požadované doklady dne 17. 3. 2014 za okolnost vylučující odpovědnost žalobce za předmětný správní delikt spáchaný skutkem specifikovaným ve výroku Prvostupňového rozhodnutí, či okolnost, v důsledku které odpovědnost žalobce zanikla. Dodatečné splnění zákonem uložené povinnosti v novou výzvou stanovené lhůtě nebylo způsobilé takové důsledky s ohledem na shora uvedené závěry k povaze správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu vyvolat.
71. Soud pak nemohl z výše popsanych důvodů přisvědčit ani námitkám vzneseným pod **čtvrtým žalobním bodem**, jimiž žalobce poukazoval na smysl a účel kontrolního řádu, jehož cílem je umožnění kontrolujícimu provést kontrolu a zajistit skutečnosti rozhodné pro naplnění pravomoci kontrolujícího, a měl za to, že postup správních orgánů byl v rozporu se smyslem, účelem a záměrem zákona. Soud výše vyložil, že odpovědnost za porušení povinnosti uložené v § 10 odst. 2 kontrolního řádu je odpovědností za správní delikt. Na rozdíl od institutu klasické pořádkové pokuty tak není možné v případě dodatečného splnění povinnosti, k jehož vymožení bývá pořádková pokuta ukládána, rozhodnutí o pokutě za správní delikt zrušit či řízení pouze z tohoto důvodu zastavit. Výše bylo vysvětleno, že žalobce shora identifikovaným skutkem naplnil znaky objektivní stránky skutkové podstaty předmětného správního deliktu, přičemž jeho jednáním došlo k zákonem předvídanému následku, porušení zákonem chráněného zájmu (objektu správního deliktu) na řádném výkonu kontroly a dosažení jeho účelu prostřednictvím nerušeného výkonu práv kontrolujících, neboť žalobce jemu uloženou povinnost

řádně a včas nesplnil. Postih žalobce tedy v žádném ohledu není v rozporu se smyslem, účelem a záměrem zákona.

72. Nedůvodnými shledal soud rovněž námitky, kterými žalobce pod **pátým žalobním bodem** poukazoval na to, že *dalším důvodem, pro který se toto řízení stává bezdůvodné a bezpředmětné, je skutečnost, že Město Ralsko vzalo zpět svůj návrh na zahájení správního řízení s žalobcem ze dne 15.12.2008, který předalo krajskému úřadu*“. Žalovaný k obsahově obdobné odvolací námitce správně konstatoval, že řízení o návrhu města Ralsko ve věci poplatků nelze bez dalšího ztotožňovat či spojovat s řízením ve věci uložení pokuty za správní delikt spáchaný žalobcem porušením povinnosti kontrolované osoby v rámci kontroly realizované krajským úřadem. Zpětvzetím návrhu města Ralsko (a následným uzavřením dohody) neodpadl důvod pro vedení řízení o pokutě za správní delikt spáchaný skutkem identifikovaným ve výroku Prvostupňového rozhodnutí. Tato skutečnost pouze s ohledem na dispoziční zásadu ovládající řízení o žádosti vedené dle správního řádu nutně vedla k zastavení řízení vedeného krajským úřadem o uložení poplatkové povinnosti k návrhu města Ralsko podanému dle § 46 odst. 2 zákona o odpadech. Jakkoli byla kontrola krajského úřadu u žalobce vyvolána podáním návrhu na zahájení výše uvedeného řízení, nemůže mít zastavení tohoto řízení samo o sobě žádné důsledky v podobě zániku odpovědnosti žalobce za předmětný správní delikt či zániku jeho trestnosti. Řízení ve věcech správního trestání jsou až na výjimky, o něž se v posuzované věci nejedná, ovládána principem legality a oficiality, tj. správní orgán nemůže od vedení řízení o uložení pokuty upustit v případě, že jím shromážděné skutkové poznatky svědčí o tom, že ke spáchání správního deliktu došlo. Soud proto přisvědčuje závěrům vysloveným správními orgány a uzavírá, že uzavření dohody a zpětvzetí návrhu města Ralsko nemohlo na závěrech týkajících se odpovědnosti žalobce za předmětný správní delikt ničeho změnit. Soud pak z právě uvedených důvodů při ústním jednání nevyhověl ani návrhu žalobce na provedení dokazování písemnostmi týkajícími se právě zastaveného správního řízení o návrhu města Ralsko, neboť jimi prokazované okolnosti (především pak zastavení tohoto řízení v důsledku zpětvzetí návrhu městem Ralsko vycházejícího z uzavření dohody o narovnání) nebyly ve světle výše uvedených okolností nijak relevantní pro posouzení nyní řešené věci.
73. Soud dále přistoupil k posouzení důvodnosti námitek vznesených pod **šestým žalobním bodem**, jimiž žalobce brojil proti výši uložené pokuty.
74. Soud předně podotýká, že poukazoval-li žalobce v rámci těchto námitek na to, že došlo ke zpětvzetí prvotního návrhu na zahájení řízení stran Města Ralsko a povinnosti dle § 10 odst. 2 kontrolního řádu byly splněny, soud výše vysvětlil, že tyto okolnosti nemohly na závěru o odpovědnosti žalobce za správní delikt podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu ničeho změnit a mohlo k nim být přihlédnuto toliko jako k polehčujícím okolnostem.
75. Žalobce dále namítal, že rozhodnutí o uložení pokuty by mělo být proporcionální ke spáchanému skutku, což podle žalobce v řízení nebylo vůbec reflektováno. Při ústním jednání pak pro případ, že se soud neztotožní s návrhem na zrušení Napadeného rozhodnutí, navrhl, aby soud využil svého moderačního oprávnění vyplývajícího z § 78 s. ř. s. a snížil uloženou pokutu, přičemž poukázal na nepřiměřenost pokuty optikou doby trvání řízení předcházejícího vydání Napadeného rozhodnutí.

76. V této souvislosti soud podotýká, že stanovení výše pokuty je věcí správního uvážení žalovaného, které podléhá přezkumu ze strany správních soudů pouze v tom směru, zda žalovaný správní orgán uvážení nezneužil či zda je nepřekročil (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS). Úkolem soudu tak není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav řádným procesním postupem, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. Pokud jsou tyto předpoklady splněny, nemůže soud z těchto skutečností vyvozovat jiné nebo přímo opačné závěry. Tento závěr samozřejmě neznamená, že správní orgán rozhoduje v absolutní libovůli. I při volném správním uvážení je totiž správní orgán omezován principy platícími v moderním právním státě, a to zejména principem legitimního očekávání. Soudní přezkum správního uvážení je rozsahově omezen, a to v § 78 odst. 1 s. ř. s., který stanoví, že soud pro nezákonnost zruší napadené rozhodnutí správního orgánu tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo toto uvážení zneužil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 8 Afs 85/2007 - 54). Soud tedy při přezkoumávání rozhodnutí, jímž byla uložena pokuta za správní delikt, nehodnotí spravedlivost pokuty, nýbrž v souladu s pravidly přezkumu správního uvážení zkoumá toliko, zda byly splněny podmínky pro její uložení, zda správní orgán srozumitelně odůvodnil její výši zvolenou ze zákonného rozmezí a zda celkově dbal mezí správního uvážení stanovených mu zákonem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005, čj. 4 As 47/2004 - 87).
77. Z konstantní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu v tomto směru konkrétněji plyne, že ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Uložení pokuty v mezích zákonných podmínek je součástí posouzení zákonnosti přezkoumávaného správního rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Správní orgán se při ukládání trestu (tj. v tomto případě pokuty) musí výslovně zabývat všemi kritérii, která zákon stanovuje. V případě, že některé z kritérií stanovených zákonem není pro posouzení věci relevantní, má správní orgán povinnost se s takovým kritériem alespoň stručně vypořádat a odůvodnit jeho nepodstatnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, čj. 8 As 17/2006 - 78). Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační [srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, č. 105/2002 Sb. ÚS, č. 405/2002 Sb., nebo ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, č. 36/2004 Sb. ÚS, č. 299/2004 Sb.]. Při hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy není dán soudu prostor pro změnu a nahrazení správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce.

78. Soudní řád správní ovšem i za situace, kdy správní orgán zákonné meze nepřekročil a výši pokuty řádně zdůvodnil, dává soudu zvláštní oprávnění moderovat výši pokuty (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). V rámci moderačního práva soud zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená. Mezi hlediska individualizace trestu v dané věci patří zejména závažnost správního deliktu, význam chráněného zájmu, který byl správním deliktem dotčen, způsob spáchání správního deliktu, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán. Při posuzování konkrétní závažnosti správního deliktu není hlavním kritériem skutková podstata deliktu, nýbrž především intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení či ohrožení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, čj. 7 As 71/2010 - 97, č. 2209/2011 Sb. NSS). Soudní řád správní tedy umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti jen v rámci posuzování individualizace trestu, tj. v situaci, kdy je správní soud podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobce nadán pravomocí nahradit správní uvážení a výši uložené sankce moderovat a zároveň je správním orgánem uložená sankce zjevně nepřiměřená. Ani v takovém případě však pro zásah do správního uvážení soudem nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry a byla zjevně nepřiměřená (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, čj. 1 Afs 1/2012 - 36).
79. Soud tedy k předmětné žalobní námitce, vycházející z takto popsaných judikatorních východisek, konstatuje, že správní uvážení, tj. hodnocení rozhodných skutečností správním orgánem prvního stupně, aprobevované žalovaným, není v daném případě zatíženo vadami, pro které by Napadené rozhodnutí nemohlo v soudním přezkumu obstát. Soud znovu podotýká, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na zásadě, že je to žalobce, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení správnímu soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné (viz výše). Pokud se tedy žalobce v tomto směru omezil na blíže nerozvedenou námitku nepřiměřenosti uložené pokuty, mohl se soud touto námitkou zabývat pouze v míře konkrétnosti, v jaké ji žalobce vznesl. V tomto směru pak soud, respektující shora popsaná pravidla soudního přezkumu správního uvážení o výši sankce, žádné okolnosti zakládající nepřiměřenost uložené pokuty nezjistil. Sám žalobce ostatně ani žádnou takovou okolnost v podané žalobě konkrétně nespecifikoval.
80. Pokud pak při jednání žalobce v obecné rovině namítal nepřiměřenost pokuty optikou doby trvání řízení předcházejícího vydání Napadeného rozhodnutí, soud nepřehlédl, že žalobci byla původními prvostupňovými rozhodnutími uložena celkem třikrát pokuta ve výši 1 000 000 Kč, tj. v maximální výši na samé horní hranici předvídané v relevantních ustanoveních zákona o odpadech. Nyní Napadeným rozhodnutím, resp. jemu předcházejícím Prvostupňovým rozhodnutím však byla žalobci uložena pokuta „toliko“ ve výši odpovídající 70% (na polovinu snížené) horní hranice zákonné sazby vyplývající z kontrolního řádu. Platí tedy, že nejen, že byla žalobci pokuta ukládána podle ustanovení pro něj příznivějšího, stanovujícího nižší horní hranici předmětného správního deliktu, ale žalovaný především ustoupil od uložení pokuty na horní hranici takto snížené zákonné sazby, reflektující přitom podle soudu mj. právě

okolnost doby trvání předmětného správního řízení. Žalobci tedy nelze podle přesvědčení soudu přisvědčit v jeho obecné námitce poukazující na absenci reflexe doby trvání správního řízení ve výši jemu uložené sankce.

81. Poukazoval-li pak žalobce v rámci námitek k výši pokuty na zpětvzetí prvotního návrhu na zahájení řízení stran Města Ralsko a na to, že povinnost dle § 10 odst. 2 kontrolního řádu ke dni 17. 3. 2014 splnil, soud již toliko stručně podotýká, že tyto okolnosti neopomněly správní orgány v rámci diskrece o výši pokuty posoudit jako polehčující okolnosti. Odlišný náhled žalobce na způsob hodnocení těchto skutečností, resp. jeho přesvědčení, že uvedené okolnosti měly vést k uložení ještě nižší pokuty, nemohou být samy o sobě důvodem pro zrušení rozhodnutí.
82. Vadu v podobě zneužití či překročení mezí správního uvážení pak soud neshledal ani v žalobcem popsaných skutečnostech akcentujících, že žalobce je poskytovatelem služeb v oblasti odpadového hospodářství, čímž připívá k uspokojování veřejného zájmu. Žalovaný v odůvodnění Napadeného rozhodnutí vysvětlil, proč žalobcem tvrzené okolnosti nevyhodnotil jako okolnost, pro kterou by měla být uložena nižší pokuta. Své závěry přitom přezkoumatelným způsobem popsal. Soud pak v uvedeném postupu správních orgánů neshledal vadu, pro kterou by mohl Napadené rozhodnutí zrušit. Předmět podnikání žalobce nelze podle přesvědčení soudu bez dalšího považovat za polehčující okolnost, která měla *eo ipso* vést k uložení nižší pokuty.
83. Žalobce pak žádnými konkrétními námitkami nedoprovodil ani svůj při jednání doplněný eventuální návrh na moderaci uložené pokuty. Soud proto s poukazem na výše popsaná judikatorní východiska konstatuje, že soudní řád správní umožňuje správnímu soudu výši uložené sankce moderovat výhradně v případě, kdy je správním orgánem uložená sankce zjevně nepřiměřená. O takový případ se však podle soudu v nyní posuzované věci nejednalo. Sám žalobce ostatně v souladu s dříve uvedeným netvrdil žádnou konkrétní okolnost, která by o zjevné nepřiměřenosti výše uložené sankce svědčila. Proto soud eventuálnímu návrhu žalobce na moderaci uložení pokuty nevyhověl.
84. Soud pro úplnost uvádí, že omezil-li se žalobce na předložení účetní závěrky žalobce ke dni 30. 9. 2015, aniž by však v podané žalobě v tomto směru namítal konkrétní okolnosti svědčící pro případný závěr o nepřiměřenosti uložené pokuty majetkovým poměrům žalobce či dokonce její případný likvidační charakter, mohl se soud žalobcem v příloze k žalobě předestřenými okolnostmi vypořádat pouze v odpovídající míře obecnosti. Soud přitom nezjistil žádnou okolnost, pro kterou by měl v posuzované věci za to, že žalobci byla uložena pokuta likvidačního charakteru. Spatřoval-li snad žalobce nezákonnost či nepřiměřenost uložené pokuty v záporném výsledku hospodaření žalobce v uvedeném období, soud zdůrazňuje, že vykazání účetní ztráty samo o sobě nemůže založit nepřiměřenost výše uložené pokuty (či dokonce její likvidační charakter). Z ustálené rozhodovací praxe správních soudů v tomto směru plyne, že možnosti uložení relativně vysoké pokuty jsou v případě právnických osob širší než u fyzických osob. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ostatně v tomto směru v usnesení ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008 - 133, připustil dokonce možnost výjimek ze zákazu likvidačního charakteru pokuty u právnických osob (srov. bod 33 cit. usnesení). V opačném případě by právnické osoby, jež jsou účetně nemajetné, totiž nemohly být postiženy ani za nejzávažnější správní delikty, neboť by vždy mohly argumentovat likvidačním charakterem pokuty (srov.

též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2014, čj. 10 Ads 140/2014 - 58). Považoval-li tedy snad v daném ohledu žalobce uloženou pokutu za nepřiměřenou toliko z důvodu, že v předložené účetní závěrce vykázal ve svém podnikání ztrátu, nemohl soud shledat jeho námitky důvodnými.

85. Soud konečně nepřisvědčil ani poslední námitce, kterou žalobce pod **sedmým žalobním bodem** poukazoval na nedostatečné vymezení skutku ve výroku Prvostupňového rozhodnutí. V podané žalobě žalobce závěr o nedostatečné specifikaci skutku spojoval toliko s námitkou absence uvedení místa spáchání skutku. Soud přitom uzavřel, že absence tohoto údaje s ohledem na charakter správního deliktu, za jehož spáchání uvedeným skutkem byla žalobci uložena pokuta, nepředstavuje v žádném ohledu takový nedostatek, pro kterou by Napadené rozhodnutí a Prvostupňové rozhodnutí nemohla v soudním přezkumu obstát. Shodně pak soud nepřisvědčil ani doplněné procesní argumentaci žalobce, který při ústním jednání v tomto směru poukazoval na to, že ve výroku Prvostupňového rozhodnutí není identifikováno řízení, v němž byla žalobci povinnost uložena, ani není zřejmé, na základě čeho žalobci povinnost poskytnout podklady vznikla, přičemž je v něm zmínka jen o některých podkladech.
86. Soud připomíná, že z § 68 odst. 2 správního řádu vyplývá, že „*ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení*“. Z navazující judikatury Nejvyššího správního soudu týkající se vymezení skutku se podává, že výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným (srov. žalobcem akcentovaný rozsudek ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006 - 73).
87. Smyslem požadavků kladených na vymezení skutku přitom je zajistit natolik určitý popis protiprávního jednání obviněného, aby skutek nemohl být zaměněn s jiným, a aby tedy mohla být především dodržena zásada *ne bis in idem*.
88. V posuzovaném případě je však podle přesvědčení soudu vymezení skutku dostatečné; popis skutku vymezuje skutek tak, že nemůže být zaměněn s jiným skutkem. Absence uvedení místa spáchání skutku je přitom podle soudu logickou reakcí na povahu skutku a správního deliktu, spočívajícího v porušení povinnosti předložit v rámci kontroly požadované podklady. Neuvedení místa spáchání protiprávního jednání nezatěžuje Prvostupňové rozhodnutí a zprostředkovaně ani Napadené rozhodnutí podle soudu vadou, pro kterou by je soud mohl zrušit. Stejně tak nelze žalobci přisvědčit, že by byla specifikace skutku ve výroku Prvostupňového rozhodnutí nedostatečná z důvodu absence identifikace řízení, v němž byla žalobci povinnost uložena, či konkrétních přípisů, kterými byla žalobci povinnost poskytnout podklady uložena. Z výroku Prvostupňového rozhodnutí je podle stanoviska soudu jednoznačně zřejmé, že žalobce byl shledán vinným skutkem spočívajícím v tom, že (i.) ke specifikovanému časovému okamžiku neposkytl (ii.) konkrétnímu kontrolnímu

orgánu k jím prováděné kontrole (iii.) přes opakované výzvy (iv.) konkrétně specifikované podklady, a tím porušil povinnost uloženou mu v § 10 odst. 2 kontrolního řádu, když nevytvořil podmínky pro výkon kontroly, neumožnil kontrolujícím výkon jejich oprávnění a neposkytl potřebnou součinnost. V odůvodnění Prvostupňového rozhodnutí je přitom posléze zcela přezkoumatelným způsobem rozvedeno, že žalobce ke dni 5. 3. 2013, tedy ve lhůtě stanovené mu dopisem čj. KULK 74087/2012 ze dne 28. 11. 2012, dále dopisem čj. KULK 4628/2013 ze dne 1. 2. 2013 a dopisem čj. KULK 11344/2013 ze dne 18. 2. 2013, krajskému úřadu nepředložil všechny podklady, k jejichž doložení byl krajským úřadem v rámci kontroly vyzván. Z identifikace skutku ve výroku Prvostupňového rozhodnutí, nevybočujícího z původního oznámení o zahájení řízení, tedy podle přesvědčení soudu nade vší pochybnost plyne, že k porušení povinnosti došlo skutkem spočívajícím v opomenutí poskytnout konkrétní vyžádané doklady do 5. 3. 2013, kdy žalobci marně proběhla krajským úřadem stanovená lhůta. Takové vymezení skutku je podle názoru zdejšího soudu dostatečné, když zajišťuje natolik určitý popis protiprávního jednání žalobce, aby jeho skutek nemohl být zaměněn s jiným, a nedošlo tak k porušení zásady *ne bis in idem*.

89. Pro úplnost soud podotýká, že neopomněl ve světle závěrů vyplývajících z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, čj. 5 As 104/2013 - 46, publ. pod č. 3528/2017 Sb. NSS, posoudit okolnosti související s novou hmotněprávní úpravou správního trestání, kdy je protiprávní jednání žalobce v době rozhodování soudu možno postihnout jako přestupek a nikoli jako správní delikt. Dospěl však k závěru, že kontrolní řád v účinném znění stanoví za přestupek spáchaný skutkem, za nějž byl žalobce v předmětném případě postihnut, shodnou horní hranici pokuty, a proto nelze novou úpravu považovat pro žalobce za příznivější.
90. Na základě všech shora uvedených skutečností soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
91. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalovanému pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

Shodu s prvopisem potvrzuje SŠ.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 21. února 2019

JUDr. Ing. Viera Horčicová v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje SŠ.